



Instituto Nacional Electoral

## COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA

ACUERDO INE/CNV11/ABR/2024

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para atender las insuficiencias contenidas en las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, recomendando cuáles deben ser subsanadas por la autoridad electoral y cuáles requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y concurrentes 2023-2024

## ANTECEDENTES

1. **Creación del Grupo de Trabajo Temporal denominado “Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”.** El 10 de septiembre de 2020, mediante Acuerdo INE/CNV36/SEP/2020, la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), aprobó la creación del Grupo de Trabajo Temporal denominado “Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero” (GTLNERE), con el objeto de dar seguimiento a las actividades registrales relacionadas con el voto extraterritorial en los Procesos Electorales Locales 2020-2021.
2. **Extensión de funciones del Grupo de Trabajo Temporal denominado “Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”.** El 8 de julio de 2021, mediante Acuerdo INE/CNV21/JUL/2021, esta CNV aprobó mantener en funcionamiento el Grupo de Trabajo Temporal denominado “Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero” (GTLNERE), con motivo de los Procesos Electorales Federal y Locales Ordinarios y Extraordinarios a partir de 2021 y hasta 2024.
3. **Aprobación de los Lineamientos LNE-Extranjero.** El 25 de agosto de 2023, el Consejo General de este Instituto aprobó, mediante Acuerdo INE/CG519/2023, los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024 (Lineamientos LNE-Extranjero) y sus anexos.



Instituto Nacional Electoral

Es oportuno mencionar que el citado órgano superior de dirección aprobó como Anexo 2 de los Lineamientos LNE-Extranjero, los “Criterios para la determinación de procedencia e improcedencia de las Solicitudes Individuales de Inscripción a la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024” (Criterios LNE-Extranjero).

4. **Aprobación del Plan Integral de Trabajo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024.** El 25 de agosto de 2023, el Consejo General de este Instituto aprobó el Plan Integral y de Trabajo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024, mediante Acuerdo INE/CG507/2023.
5. **Modificación de los Lineamientos LNE-Extranjero.** El 15 de febrero de 2024, el Consejo General de este Instituto, mediante Acuerdo INE/CG112/2024, aprobó las modificaciones a los Lineamientos LNE-Extranjero, emitidos mediante diverso INE/CG519/2023.
6. **Presentación del Proyecto de Acuerdo.** El 20 de abril de 2024, las y los integrantes del Grupo de Trabajo Conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero manifestaron su posicionamiento de someter a la consideración de este órgano de vigilancia, el “Proyecto de Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, así como las insuficiencias detectadas en las solicitudes de inscripción individual a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, que puedan ser subsanadas por la autoridad electoral y las que requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y Concurrentes 2023-2024.”

## CONSIDERANDOS

### PRIMERO. Competencia.

Esta CNV es competente para recomendar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para atender las insuficiencias contenidas en las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, recomendando cuáles deben ser subsanadas por la autoridad electoral y cuáles requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y



Instituto Nacional Electoral

concurrentes 2023-2024, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 54, párrafo 2; 157, párrafo 1; 158, párrafo 1, incisos a) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, párrafo 1, fracción IV, Apartado A, inciso a); 75, párrafo 1; 76, párrafo 2, incisos e), g), p) y r); 77, párrafo 1; 78, párrafo 1, incisos h) e i) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE); 19, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia.

## **SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.**

Acorde a lo establecido en el artículo 1, párrafo primero de la CPEUM, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese contexto, el artículo 34 de la CPEUM, establece que son ciudadanas y ciudadanos de la República, las mujeres y los varones que, teniendo la calidad de mexicanas y mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Asimismo, el artículo 35, fracciones I y II de la CPEUM, prevé como derechos de la ciudadanía, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Adicionalmente, el artículo 36, fracción I de la CPEUM, en relación con el diverso 130, párrafo 1 de la LGIPE, indica que es obligación de las ciudadanas y los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Federal de Electores.



Instituto Nacional Electoral

Por su parte, de conformidad con el artículo 133 de la CPEUM, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por la Presidencia de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todas y todos quienes se encuentren bajo su tutela.

Entre las disposiciones particulares previstas en instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte y que se vinculan con el derecho a votar y ser votado, el artículo 21, párrafo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

El artículo 23, párrafo primero, inciso b) de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos prevé que todas y todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

Acorde a lo dispuesto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o similares.

El propio Pacto invocado, en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todas y todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción —de las antes referidas— y sin restricciones indebidas, del



Instituto Nacional Electoral

derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reglados en cuanto a su protección y formas de ejercicio de los derechos político-electorales en la legislación nacional.

Al respecto, el artículo 1, párrafo 1 de la LGIPE, señala que dicha ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, así como para las ciudadanas y los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales (OPL).

Bajo ese tenor, en el artículo 9, párrafo 1 de la LGIPE, se establece que, para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, deberá estar inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con su CPV.

Ahora bien, el artículo 30, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y f) de la LGIPE señala que son fines del INE contribuir al desarrollo de la vida democrática; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, así como ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los Procesos Electorales Locales, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y ñ) de la LGIPE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) tiene, entre otras atribuciones, las de formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral; expedir la CPV, conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de la propia ley, así como las demás que le confiera ésta.

De acuerdo con el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, el INE prestará por conducto de la DERFE y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, mismo que es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 de la CPEUM sobre el Padrón Electoral.



Instituto Nacional Electoral

Por su parte, el artículo 127 de la LGIPE instruye que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral.

El artículo 128 de la LGIPE estipula que en el Padrón Electoral constará la información básica de las mujeres y los varones mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esa ley, agrupados en dos secciones, la de las y los ciudadanos residentes en México y la de las y los ciudadanos residentes en el extranjero.

En ese contexto, el artículo 130 de la LGIPE ordena que las ciudadanas y los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que ello ocurra; asimismo, las ciudadanas y los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 131 de la LGIPE, el INE debe incluir a las ciudadanas y los ciudadanos en el Registro Federal de Electores y expedirles la CPV, toda vez que éste es el documento indispensable para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de voto.

En ese tenor, de conformidad con el artículo 133, párrafos 1, 3 y 4 de la LGIPE, es obligación del INE formar y administrar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores; brindar, en coordinación con los OPL, las facilidades necesarias a las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores, para las elecciones correspondientes desde el extranjero; asimismo el INE, a través de la comisión respectiva, de la DERFE y de esta CNV, verificará el registro de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local.

En términos del artículo 137, párrafo 1 de LGIPE, una vez llevado a cabo el procedimiento referido en el 136 de la misma ley, se procederá a formar las Listas Nominales de Electores con los nombres de aquellas ciudadanas y ciudadanos a quienes se les haya entregado su CPV.

Así el párrafo 2 del artículo anterior, advierte que los listados se formularán por distritos y por secciones electorales. En el caso de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la CPV se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en su CPV, si fue expedida en territorio nacional.



Instituto Nacional Electoral

Según lo dispuesto en el artículo 329, párrafo 1 de la LGIPE, las y los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y Senadurías, así como de Gubernaturas de las entidades federativas, siempre que así lo determinen las Constituciones de los estados.

Así, el artículo 330, párrafo 1 de la LGIPE mandata que para el ejercicio del voto las y los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la CPEUM y los contemplados en el párrafo 1 del artículo 9 de esa ley, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Solicitar a la DERFE, cumpliendo los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General del INE, su inscripción en el Padrón Electoral y en el listado nominal de las y los ciudadanos residentes en el extranjero;
- b) Manifiestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le harán llegar la o las boletas electorales o, en su caso, el medio electrónico que determine el INE, en el que podrá recibir información en relación con el Proceso Electoral, y
- c) Los demás establecidos en el Libro Sexto de la LGIPE.

Asimismo, el artículo 331, párrafo 2 del propio precepto jurídico, dispone que la solicitud será enviada a la DERFE, por vía postal, electrónica, o en forma presencial en los módulos que para tal efecto se instalen en las embajadas o consulados y dentro de los plazos que determine el INE.

Bajo esa premisa, el párrafo 3 del propio artículo, refiere que la solicitud será enviada a la DERFE, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos: fotocopia legible del anverso y reverso de su CPV; la o el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital, y documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero.

Igualmente, el párrafo 4 del artículo multicitado, refiere que para efectos de verificación del cumplimiento del plazo de envío señalado en el párrafo 1 del artículo en comento, se tomará como elemento de prueba la fecha de expedición de la solicitud de inscripción que el servicio postal de que se trate estampe en el sobre de envío, y para el caso de la solicitud electrónica, se considerará la fecha de recepción la notificación en la que se encuentren adjuntos los documentos correspondientes.

En esta dirección, de acuerdo con el artículo 332, párrafo 1 de la LGIPE, la solicitud de inscripción en la sección del Padrón Electoral de las y los ciudadanos residentes



Instituto Nacional Electoral

en el extranjero, tendrá efectos legales de notificación al INE de la decisión de la o el ciudadano de votar desde el extranjero en la elección para la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, senadurías, y Gubernaturas de las entidades federativas, siempre que así lo determinen las Constituciones de los estados.

El artículo 333, párrafo 1 de la LGIPE alude que las LNE-Extranjero son las relaciones elaboradas por la DERFE que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral que cuentan con su CPV, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.

Es así que, los párrafos 2, 3, 4 y 5 del precepto legal mencionado en el párrafo que precede, prevén que las LNE-Extranjero serán de carácter temporal y se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en el Libro VI de la LGIPE, no tendrán impresa la fotografía de las y los ciudadanos en ellas incluidos. El Consejo General podrá ordenar medidas de verificación adicionales a las previstas en ese Libro, a fin de garantizar la veracidad de las LNE-Extranjero. Tratándose de la conformación de dichos listados, serán aplicables, en lo conducente, las normas contenidas en el Título Primero del Libro Cuarto de la LGIPE.

De igual manera, el artículo 334, párrafo 2 de la LGIPE, mandata que el INE convendrá con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, los mecanismos para la inscripción a la LNE-Extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas Instituciones.

Del mismo modo, el párrafo 4 del precepto jurídico aludido, instruye que la ciudadanía residente en el extranjero podrá tramitar su Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE), debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 de la LGIPE.

El artículo 335, párrafo 1 de la LGIPE fija que las solicitudes de inscripción al Padrón Electoral de la ciudadanía residente en el extranjero, serán atendidas en el orden cronológico de su recepción, debiéndose llevar un registro de la fecha de las mismas.

El párrafo 2 de ese artículo precisa que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Consejo General, la DERFE procederá a la inscripción del solicitante en la LNE-Extranjero. En caso de que el solicitante tenga una inscripción previa en el Padrón Electoral, se le dará de baja en la sección correspondiente a las y los ciudadanos residentes en México.



Instituto Nacional Electoral

Consecuentemente, el párrafo 3 del precepto jurídico señalado, refiere que la DERFE conservará los documentos enviados y, en su caso, el sobre que los contiene hasta la conclusión del Proceso Electoral.

El párrafo 4 de dicho artículo, instruye que, concluido el Proceso Electoral, cesará la vigencia de LNE-Extranjero, por lo que la DERFE procederá a reinscribir a las y los ciudadanos en ellas registrados, en la Lista Nominal de Electores de la sección electoral que les corresponda por su domicilio en México.

En términos del párrafo 5 del artículo en cita, para fines de estadística y archivo, el INE conservará copia, en medios digitales, por un periodo de siete años, de las LNE-Extranjero.

Bajo esta lógica, el párrafo 1 del artículo 336 de la LGIPE mandata que, concluido el plazo para la recepción de solicitudes de inscripción, la DERFE procederá a elaborar las LNE-Extranjero con las solicitudes recibidas y tramitadas y los registros contenidos en la sección del Padrón Electoral de las y los ciudadanos residentes en el extranjero.

Es así, que el párrafo 2 de ese artículo, prevé que las LNE-Extranjero se elaborarán en dos modalidades:

- a) En el caso de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la CPV se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en ésta y si fue expedida en territorio nacional, y
- b) Conforme al criterio de domicilio en México de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, por entidad federativa y distrito electoral, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas por el INE para efectos del escrutinio y cómputo de la votación.

Acorde a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo en comento, el personal del INE, las representaciones de los partidos políticos, así como las y los candidatos independientes, están obligados a salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en las LNE-Extranjero. La Junta General Ejecutiva dictará los acuerdos e instrumentará las medidas necesarias para tal efecto.

Adicionalmente, los párrafos 1 y 2 del artículo 337 de la LGIPE advierten que los partidos políticos, a través de sus representantes en esta CNV, tendrán derecho a verificar las LNE-Extranjero, a que se refiere el inciso b) del párrafo 2 del artículo 336



Instituto Nacional Electoral

de la LGIPE, a través de los medios electrónicos con que cuente la DERFE. Además, las LNE-Extranjero no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

El artículo 338, párrafo 1 de la LGIPE, advierte que, a más tardar el 15 de febrero del año de la elección que corresponda, la DERFE pondrá a disposición de los partidos políticos las LNE-Extranjero, salvaguardando la protección de los datos personales que en ellas se contengan.

El párrafo 2 de la disposición normativa invocada, indica que los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 28 de febrero, inclusive.

Del mismo modo, en atención a lo estipulado en el párrafo 3 del artículo en mención, de las observaciones realizadas por los partidos políticos y, en su caso, las candidaturas independientes, se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a esta CNV a más tardar el 15 de abril.

El artículo 354, párrafo 2 de la LGIPE, insta que el INE establecerá los Lineamientos que deberán seguir los OPL para garantizar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan.

Ahora bien, el artículo 1, párrafo 1 del RE dispone que su objeto es regular las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como la operación de los actos y actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, al INE y a los OPL de las entidades federativas.

En atención a lo referido en el párrafo 4 del artículo en comento, sus disposiciones son aplicables en territorio nacional, incluso, respecto de las actividades que se deban llevar a cabo para garantizar que la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ejerza su derecho a votar en las elecciones locales que corresponda.

El artículo 100 del RE, mandata que las disposiciones contenidas en el Capítulo IV de ese ordenamiento reglamentario son aplicables para las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que deseen ser incorporados en la LNE-Extranjero para, de esa manera, ejercer su derecho al voto, tanto en elecciones locales de las entidades cuya legislación contemple el ejercicio de ese derecho.

Así, en atención a lo establecido en el párrafo 2, del artículo 101 del RE, los OPL de aquellas entidades federativas cuyas legislaciones contemplen el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, implementarán las acciones específicas para la instrumentación del voto de los mexicanos residentes en el



Instituto Nacional Electoral

extranjero, de acuerdo con los Lineamientos que emita el Consejo General del INE y los convenios generales de coordinación y colaboración que se celebren.

El artículo 101, párrafo 1 del RE, enlista las áreas competentes del INE a las que les corresponde la implementación del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), en el ámbito de sus atribuciones.

En términos del artículo 102, párrafo 1 del RE, para el ejercicio del voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el Consejo General deberá emitir los Lineamientos a fin de establecer los mecanismos para la inscripción en el listado nominal correspondiente, el envío de documentos y materiales electorales, la modalidad de emisión del voto, así como el escrutinio y cómputo del voto de las y los ciudadanos residentes en el extranjero para las elecciones federales y, en su caso, para las elecciones locales en las entidades federativas cuyas legislaciones también lo prevean, de conformidad con el Libro Sexto de la LGIPE.

El párrafo 4 del artículo señalado, instruye que las características, contenidos, especificaciones, procedimientos y plazos para la elaboración y, en su caso, impresión de la documentación y material electoral para garantizar el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, se ajustarán a lo que establezcan los Lineamientos que emita el Consejo General de este Instituto y los convenios generales de coordinación y colaboración y sus anexos técnicos.

Bajo esa línea, el párrafo 5 del artículo aludido, indica que el INE suscribirá con otras instancias los convenios necesarios para la adecuada implementación del voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

En atención a lo descrito en el artículo 105, párrafos 1 y 2 del RE, las LNE-Extranjero serán elaboradas por la DERFE de conformidad con lo establecido en el Libro Sexto de la LGIPE. Las y los ciudadanos que deseen ser incorporados en dicho listado, deberán cumplir los requisitos establecidos en la normatividad de la materia.

El párrafo 3 del mismo artículo advierte que el INE y el OPL proveerán lo necesario para que las y los ciudadanos interesados en tramitar su inscripción puedan obtener el instructivo y formular la solicitud correspondiente.

Igualmente, el párrafo 4 del artículo aludido prevé que la DERFE será responsable de recibir las solicitudes de inscripción y realizar todas las actividades relacionadas con la conformación de la LNE-Extranjero para los procesos electorales federales y para las entidades federativas con procesos electorales locales, de conformidad con



Instituto Nacional Electoral

lo establecido en la LGIPE, así como los Lineamientos que establezca el Consejo General de este Instituto.

El artículo 106, párrafo 1 del RE señala que la DERFE determinará los criterios para dictaminar la procedencia o improcedencia de las solicitudes individuales de inscripción a la LNE-Extranjero de conformidad con los Lineamientos que emita el Consejo General.

Para la revisión de la LNE-Extranjero, se deberá tomar en cuenta lo establecido en el artículo 337 de la LGIPE, así como los convenios generales de coordinación y colaboración y sus anexos que para tal efecto se celebren, tal y como lo indica el párrafo 1, del artículo 107 del RE.

El numeral 5 de los Lineamientos LNE-Extranjero, establece que la CNV, en términos de la LGIPE, el RE, el RIINE, el RSFCV y los LAVE, emitirá recomendaciones y, en su caso, los acuerdos relacionados con la debida integración y conformación de la LNE-Extranjero, en el ámbito de sus atribuciones. Estas recomendaciones serán sobre supuestos no previstos de manera expresa en los presentes Lineamientos o de manera complementaria, sin contravenir lo previsto en este ordenamiento.

Por su parte, en términos del numeral 10 de los Lineamientos LNE-Extranjero, las personas ciudadanas interesadas en inscribirse en la LNE-Extranjero para poder votar desde el extranjero en los PEF y PEL 2023-2024, además de cumplir con los requisitos que establecen expresamente los artículos 34 de la CPEUM; 9, párrafo 1 y 330 de la LGIPE; del 1º de septiembre de 2023 al 25 de febrero de 2024, deberán manifestar su decisión de votar desde el país en el que residen y elegir una de las modalidades de votación disponibles.

La fracción II del citado numeral refiere que las personas ciudadanas que cuenten con una CPV vigente que elijan votar a través de la modalidad de votación postal, electrónica a través de internet o presencial en sedes en el extranjero en los términos que determine el Consejo General, deberán observar lo siguiente:

- a) Solicitar a la DERFE su inscripción en la LNE-Extranjero para participar desde el extranjero a través del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero, en el formato de Solicitud de Inscripción respectivo;
- b) Anexar copia o imagen legible por el anverso y reverso de su CPV. La persona ciudadana deberá capturar los datos de su CPV que se requieren en la solicitud y firmar la copia de dicha CPV o, en su caso, colocar su huella



Instituto Nacional Electoral

digital del dedo índice o pulgar en dicha copia;

- c) Anexar una copia o fotografía del comprobante de domicilio en el extranjero, el cual deberá ser un documento válido de conformidad con los medios de identificación para solicitar la CPVE aprobados por esta CNV, y con una vigencia no mayor a tres meses a partir de su expedición;
- d) Seleccionar una de las tres modalidades de votación;
- e) Proporcionar sus datos de contacto, y
- f) Proporcionar el dato verificador, a fin de corroborar que la información corresponde efectivamente a la persona ciudadana que solicita su inscripción en la LNE-Extranjero.

A su vez, el numeral 11 de los Lineamientos LNE-Extranjero señala que la DERFE establecerá mecanismos para identificar si se realizan envíos de Solicitud de Inscripción de forma masiva o si se presenta algún patrón atípico en su realización y, en su caso, deberá hacer la revisión y análisis correspondiente. La DERFE llevará registro de esta actividad, con el propósito de determinar la procedencia o improcedencia de las Solicitud de Inscripción que resulten involucradas y, en su caso, lo informará a las personas integrantes de esta CNV, la Comisión del Registro Federal de Electores y la Comisión Temporal del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, a la conclusión del periodo de registro.

En esa tesitura, el numeral 24 de los Lineamientos LNE-Extranjero establece que, una vez que la DERFE reciba las Solicitudes de Inscripción, conforme a los supuestos previstos en el numeral 10 de los propios Lineamientos, verificará la situación registral de cada persona ciudadana, así como el cumplimiento de los requisitos y, en caso de que se determinen como procedentes, realizará su inscripción a la LNE-Extranjero o bien, la actualización correspondiente.

El numeral 25 de los Lineamientos LNE-Extranjero indica que la verificación y validación de la información contenida en las Solicitudes de Inscripción, así como de la documentación anexa, incluirá, cuando menos, las siguientes actividades:

- I. La verificación y validación de la información se hará contra los datos de la CPVE o, en su caso, contra los comprobantes de domicilio, así como la copia y los datos de la CPV, según corresponda.
- II. Cuando derivado de la verificación se detecten inconsistencias, la DERFE podrá subsanarlas de conformidad con lo establecido en el Capítulo Tercero del Título III de los propios Lineamientos.



Instituto Nacional Electoral

- III. En los casos en que la inconsistencia requiera ser subsanada por parte de las personas ciudadanas, se aplicará lo establecido en el Capítulo Tercero del Título III de los mismos Lineamientos.

Además, el numeral 32 de los Lineamientos LNE-Extranjero señala que la DERFE podrá subsanar las inconsistencias detectadas en las Solicitudes de Inscripción a partir de la copia legible de la CPV, de la información de la CPVE en poder de la DERFE o del comprobante de domicilio que, en su caso, remitieron las personas ciudadanas, así como con la información que se obtenga de la verificación de situación registral.

También, el numeral 33 de los Lineamientos LNE-Extranjero prevé que en el supuesto que no sea posible subsanar las inconsistencias a que se refiere el numeral anterior, la DERFE lo comunicará a la brevedad a las personas ciudadanas, a través del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero y de los datos de contacto proporcionados, para que subsanen dichas inconsistencias. En todo momento se otorgarán las facilidades a las personas ciudadanas para que subsanen las inconsistencias con oportunidad mediante el citado sistema.

En términos del numeral 83 de los Lineamientos LNE-Extranjero, la CNV ejercerá sus atribuciones en términos de la CPEUM; la LGIPE; el RIINE; el Anexo 19.3 del RE, el RSFCV; los LOVP; los LOVEI, así como los acuerdos que determine el Consejo General, con los objetivos siguientes:

- I. Conocer y, en su caso, opinar acerca de los criterios para la determinación sobre la procedencia o improcedencia de las Solicitud de Inscripción que realice la DERFE.
- II. Conocer el resultado de la determinación que realice la DERFE acerca de la procedencia o improcedencia de las Solicitud de Inscripción.
- III. Verificar las LNE-Extranjero, a través de los medios que disponga la DERFE.
- IV. Las demás que establezca la normatividad electoral aplicable.

No es óbice señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunció en la Jurisprudencia 29/2002, en el sentido que sigue:

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.-**

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio



Instituto Nacional Electoral

extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Es preciso señalar que los Criterios LNE-Extranjero señala que la ausencia de firma o imagen puede subsanarse a partir de los datos que obran en el historial registral de la ciudadanía, en el que se puede acceder a diversa información a efecto de verificar que la firma contenida en la Solicitud de Inscripción es o no fiel manifestación de su voluntad. La DERFE deberá adoptar las medidas necesarias para subsanar la inconsistencia relativa a la ausencia de firma o huella digital en la copia de la CPV que anexa la ciudadanía a la Solicitud de Inscripción, a partir de los documentos que presente la persona interesada y de los que obren en el archivo registral de la ciudadanía.

**TERCERO. Motivos para recomendar a la DERFE el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para atender las insuficiencias contenidas en las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, recomendando cuáles deben ser subsanadas por la autoridad electoral y cuáles requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y concurrentes 2023-2024.**

Entre las atribuciones del INE conferidas por la CPEUM, la LGIPE y el RE, se encuentran las relacionadas con la formación y administración del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores de las y los ciudadanos mexicanos residentes en territorio nacional y de aquellas(os) que residen en el extranjero, para la organización de los comicios en los ámbitos federal y local, así como los procesos de participación ciudadana.

Así, de cara a los PEF y PEL 2023-2024, el INE ha implementado acciones tendientes a asegurar la adecuada planeación y organización de éstos, a fin de



Instituto Nacional Electoral

facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho humano al sufragio, en el ámbito federal para las elecciones de Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y las Senadurías y en el ámbito local, por lo que respecta a las entidades de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Yucatán, cuya legislación electoral local contempla el voto desde el extranjero, como se describe a continuación:

ENTIDAD	CARGOS A ELEGIR	FUNDAMENTO LEGAL
Chiapas	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 22, párrafo 1, fracción II de la Constitución Política del Estado de Chiapas.</li> <li>• Artículo 7, párrafo 2 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.</li> </ul>
Ciudad de México	Jefatura de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 7, apartado F, párrafo 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.</li> <li>• Artículos 1; 6, fracción I; 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.</li> </ul>
	Diputación Migrante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 7, apartado F, párrafo 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México.</li> <li>• Artículos 1; 4; 6, fracción I; 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.</li> </ul>
Guanajuato	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 23, párrafo I, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.</li> <li>• Artículo 275 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.</li> </ul>
Jalisco	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 6, fracción II, inciso e) de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</li> <li>• Artículo 7, párrafos 3 y 4 del Código Electoral del Estado de Jalisco.</li> </ul>
	Diputación de representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 6, fracción II, incisos a) y e) de la Constitución Política del Estado de Jalisco.</li> <li>• Artículo 7, párrafos 3 y 4 del Código Electoral del Estado de Jalisco.</li> </ul>



Instituto Nacional Electoral

ENTIDAD	CARGOS A ELEGIR	FUNDAMENTO LEGAL
Estado de México	Diputaciones de representación proporcional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 10 del Código Electoral del Estado de México.</li> <li>• Sentencia del juicio JDCL/83/2023 del Tribunal Electoral del Estado de México.</li> <li>• Resolución INE/CG621/2023.</li> </ul>
Morelos	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 14, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.</li> <li>• Artículo 6, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.</li> </ul>
Oaxaca	Diputación Migrante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 24, párrafo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</li> <li>• Artículos 2, fracción XIII Bis; 38, fracción LXVII; 173, párrafo 5, fracción IV; 271; 272 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.</li> </ul>
Puebla	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 324 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.</li> </ul>
Yucatán	Gubernatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 7, fracción I de la Constitución Política del Estado de Yucatán.</li> <li>• Artículos 1; 16, párrafo 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.</li> </ul>

Dentro de esas acciones, se destaca que el Consejo General del INE aprobó y modificó, mediante acuerdos INE/CG519/2023 e INE/CG112/2024, respectivamente, los Lineamientos LNE-Extranjero y sus anexos, a través de los cuales se establecen las bases para la conformación de la LNE-Extranjero, así como los procedimientos y actividades que implementará el INE y los OPL de las entidades federativas respectivas, con el fin de salvaguardar el derecho al sufragio de la ciudadanía que reside o se encuentre fuera del territorio nacional, en atención a las disposiciones normativas de la materia.

Asimismo, es pertinente señalar que los Lineamientos LNE-Extranjero tienen por objeto, lo siguiente:

- a) Establecer las bases y procedimientos para la conformación de las LNE-Extranjero para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 y los Procesos Electorales Locales 2023-2024;



Instituto Nacional Electoral

- b) Definir las actividades que realizarán el INE y los OPL para la elaboración y el uso de las LNE-Extranjero, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 35, fracciones I y IX; 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, y Apartado B, incisos a), numeral 3 y c) de la CPEUM; los Libros Cuarto y Sexto de la LGIPE; el Capítulo IV, Título I del Libro Tercero; los Anexos 21.1 y 21.2 del RE; los LAVE; el PIT-VMRE; la legislación electoral local, en tanto no contravenga los anteriores; así como, las demás disposiciones y acuerdos emitidos por el INE, según corresponda, referentes al VMRE;
- c) Establecer las bases de los acuerdos que, para efectos del VMRE, emitan el Consejo General y, en el ámbito de su competencia, los Consejos de los OPL, así como de los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración, y
- d) Establecer los procedimientos, requisitos y plazos que debe cumplir la ciudadanía para el registro en la LNE-Extranjero bajo las modalidades de votación postal y electrónica a través de internet, así como la presencial en sedes en el extranjero; lo anterior, de conformidad con la LGIPE, los Lineamientos y demás acuerdos que para tal efecto apruebe el Consejo General.

En esa línea, es importante señalar que, con base en los citados Lineamientos, la LNE-Extranjero se conformará con los registros de las y los ciudadanos cuya Solicitud de Inscripción a la LNE-Extranjero que se haya dictaminado como procedente, derivado de la verificación y validación que este Instituto efectúe sobre el cumplimiento a los requisitos establecidos en la normatividad de la materia.

Dicho lo anterior, de la revisión de los requisitos que debe cumplir la ciudadanía para que su registro sea incluido en la LNE-Extranjero, se han identificado diversas inconsistencias en las Solicitudes de Inscripción, las cuales podrían limitar el ejercicio efectivo del derecho del voto desde el extranjero, entre las cuales se encuentran las siguientes:

INCONSISTENCIAS	CANTIDAD
Diferencias menores o ausencia de firma en la copia de la CPV	10,572
Falta de copia de reverso o anverso de la CPV	75
Combinación de inconsistencia en CPV o comprobante de domicilio	9,859
Comprobante de domicilio con inconsistencia	458
<b>TOTAL</b>	<b>20,964</b>



Instituto Nacional Electoral

Al respecto, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, mediante diversas resoluciones derivadas de los expedientes SCM-JDC-88/2017, SCM-JDC-193/2018, SCM-JDC-748/2018 y SCM- JDC-472/2018, y que se han encontrado bajo alguno de estos supuestos, ha determinado que, con base en el artículo 1° párrafos segundo y tercero de la CPEUM, el INE, dentro del ámbito de su competencia, deberá tutelar el principio *pro persona*.

Por lo que, en casos similares a las inconsistencias señaladas, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF ha fallado a favor de ciudadanía, ordenando a la DERFE su inclusión a la LNE-Extranjero, refiriendo que la labor del INE no escapa del mandato del artículo 1°, párrafos segundo y tercero de la CPEUM, por lo que también está obligada a tutelar el principio *pro persona*, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales; así como velar por su protección más amplia de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

No obstante, es indispensable subrayar que esta autoridad electoral está obligada a potenciar el derecho humano al sufragio, llevando a cabo las acciones que permitan a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero participar en la elección de sus gobernantes.

De tal forma que dicha autoridad jurisdiccional ha concluido que la DERFE debe subsanar las inconsistencias detectadas en la Solicitud de Inscripción o en el comprobante de domicilio en el extranjero, a partir de la copia de la CPV que fue remitido por la ciudadanía interesada o del expediente registral que obra en poder o por medio de cualquier diverso documento que le pudiese servir de apoyo.

De igual manera, ha ordenado no establecer cargas y requisitos excesivos que pudieran dificultar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el extranjero.

Razón por la cual, la autoridad jurisdiccional ha determinado que resulta necesario que la DERFE, atendiendo el principio *pro persona*, lleve a cabo las acciones conducentes para la salvaguarda y potencialización en todo momento de los derechos de la ciudadanía, particularmente, el derecho político-electoral al voto de las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero.

En esa tesitura, se considera que las inconsistencias relativas a diferencias menores o ausencia de firma en la copia de la CPV; ausencia del anverso o reverso de la CPV; comprobantes de domicilio con vigencia mayor a tres meses, sin vigencia, incompletos o con nombre diferente al solicitante, pueden ser subsanadas por la



Instituto Nacional Electoral

DERFE, a la luz de lo dispuesto en el numeral 32 de los Lineamientos LNE-Extranjero, que a la letra señala:

“La DERFE podrá subsanar las inconsistencias detectadas en las Solicitudes de Inscripción a partir de la copia legible de la CPV, de la información de la CPVE en poder de la DERFE o del comprobante de domicilio que, en su caso, remitieron las personas ciudadanas, así como con la información que se obtenga de la verificación de situación registral.”

Refuerza lo anterior el criterio adoptado por la Sala Ciudad de México del TEPJF al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SCM-JDC-88/2017, del cual se citan los argumentos con mayor relevancia para el objeto del presente Acuerdo:

“A partir de las documentales privadas señaladas, deben tenerse como hechos probados que la DERFE contó, al momento de integrar el expediente de la Promovente, con la Solicitud debidamente llenada y signada con la firma autógrafa de la Actora, así como con la copia — por ambas caras— de la Credencial de la ciudadana en la que si bien no se volvió a firmar en forma autógrafa o a través de la huella digital, se puede observar que ambos signos de identidad se encuentran en la propia imagen de la Credencial.

Asimismo, es un hecho indiscutible que la DERFE cuenta en su acervo registral con toda la información necesaria para instruir el expediente formado con motivo de la Solicitud de la Actora, por lo que de estimar necesario cualquier tipo de cotejo de la firma autógrafa de aquella, tenía acceso a esa información, pues de los dos trámites de actualización del registro de la Promovente que fueron aportados por la Autoridad responsable se hace patente que, en su momento, presentó las constancias atinentes y asentó su firma autógrafa, misma que ha quedado en resguardo desde ese momento en los registros de la DERFE.

[...]

Sin embargo, como toda autoridad, la labor del Instituto no escapa al mandato del artículo 1º, párrafos segundo y tercero de la Constitución, por el que todas las autoridades, se encuentran obligadas en el ámbito de sus competencias, de tutelar el principio PRO PERSONA, así como de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De esta manera, la DERFE se encontraba obligada a proteger la fiabilidad y certeza de la Lista Nominal en el Extranjero, pero ello, de forma alguna, podía traducirse en el establecimiento de cargas y requisitos excesivos que pudieran dificultar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

[...]

*Por el contrario, en apego a la obligación constitucional de las autoridades mexicanas de proteger y garantizar los derechos humanos, la DERFE estaba constreñida —más allá de ser una facultad— de conformidad con el punto número 43 de los Lineamientos, a subsanar las inconsistencias detectadas en la Solicitud a partir de la copia de la Credencial o del comprobante de domicilio en el extranjero que fue remitido por la ciudadana interesada, así como del expediente registral que obra en su poder.*

*En este orden de ideas, de las pruebas antes referidas se advierte que **la Autoridad responsable contaba con elementos suficientes para subsanar la inconsistencia detectada.***



Instituto Nacional Electoral

De igual manera, resulta procedente señalar el criterio de la Sala Ciudad de México del TEPJF en la sentencia SCM-JDC-472/2018, cuyos aspectos relevantes se citan en seguida:

*“En primer lugar, debe subrayarse que las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho al voto deben ser lo menos gravosas e interpretarse de la manera más favorable a los derechos de la persona.*

*En el caso concreto, se observa que el motivo por el cual se determinó la improcedencia de la Solicitud del Actor, fue el hecho de que su comprobante de domicilio fue expedido con una antigüedad mayor a los tres meses.*

*La razón de ser de dicho requisito se entiende por la necesidad de que exista certeza en cuanto al domicilio al cual se remitirá el paquete de voto postal, y de que el ciudadano o la ciudadana que va a ejercer su derecho al voto desde el extranjero efectivamente lo reciba.*

*En ese sentido, y dado que la Autoridad responsable no hace referencia específica a las manifestaciones del Actor, sino que únicamente afirma de manera genérica que éste no subsanó la inconsistencia detectada en su Solicitud, es que debe privilegiarse el derecho del Promovente a ejercer su voto.*

*Por las razones expuestas, es que se concluye que la determinación de no incluirlo en la Lista del Electorado en el Extranjero es contraria al derecho del Promovente a ejercer su voto, puesto que se otorgó mayor valor a un requisito meramente formal, que era subsanable, por encima del derecho del Actor a emitir su voto.”*

Bajo esa tesitura, esta CNV considera que la interpretación del numeral 32 de los Lineamientos LNE-Extranjero, deberá realizarse respetando el principio *pro persona* en materia de derechos humanos, el cual encuentra como referencia una interpretación sistemática y funcional de la legislación aplicable en sintonía con el artículo 1º de la CPEUM, de modo que favorece la protección más amplia del derecho al voto de la ciudadanía.

Asimismo, y para mayor abundamiento, es pertinente señalar el contenido la Jurisprudencia 10/97 de la Sala Superior del TEPJF (énfasis añadido):

**DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.** Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violatorias de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurrieron durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que



Instituto Nacional Electoral

mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en la ley; **habida cuenta que las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.**

De esta manera, esta CNV estima conveniente recomendar a la DERFE tenga por subsanadas las inconsistencias identificadas en las solicitudes de inscripción individual a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, relativas a diferencias menores o ausencia de firma en la copia de la CPV; ausencia del anverso o reverso de la CPV; comprobantes de domicilio con vigencia mayor a tres meses, sin vigencia, incompletos o con nombre diferente al solicitante, cuya justificación particular se expone en el siguiente cuadro:

No.	Criterios	Motivación
1	<b>Diferencias menores en firma o ausencia de firma o huella o ausencia de imagen en el anverso y/o reverso de la CPV</b>	Las diferencias menores o la ausencia de firma, huella o imagen puede subsanarse a partir de los datos que obran en el historial registral de la ciudadanía, en el que se puede acceder a diversa información a efecto de verificar que la firma contenida en la Solicitud de Inscripción es o no fiel manifestación de su voluntad. La DERFE deberá adoptar las medidas necesarias para subsanar la inconsistencia relativa a la ausencia de firma o huella digital en la copia de la CPV que anexa la ciudadanía a la Solicitud de Inscripción, a



Instituto Nacional Electoral

		partir de los documentos que presente la persona interesada y de los que obren en el archivo registral de la ciudadanía.
3	<b>Comprobante de domicilio sin vigencia</b>	Se debe considerar que se está ante solicitudes de ciudadanos y ciudadanas que residen en el extranjero y quienes, al formar parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, necesitan un nivel de protección especial; ello porque, en su condición de personas migrantes, no cuentan con todas las facilidades para realizar trámites ante las autoridades nacionales, o bien en su país de residencia. Asimismo, el Tribunal Electoral ha concluido que no es dable otorgarle mayor valor a un requisito meramente formal, como el comprobante de domicilio, que es subsanable, por encima del derecho del solicitante a emitir su voto. Al obrar en el expediente, más documentación, por lo que, al ser coincidentes entre sí, sin que obre prueba en contrario, cobran eficacia suficiente para demostrar el domicilio señalado por el solicitante, por lo que es subsanable la inconsistencia detectada en la Solicitud.
4	<b>Condición de residir en el extranjero (comprobante de domicilio correspondiente a territorio nacional)</b>	La Sala Regional Ciudad de México del TEPJF conminó al INE para que todos sus organismos, en especial, la DERFE, interpreten los trámites realizados por la ciudadanía residente en el extranjero a la luz del principio pro persona, porque forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad necesitando un nivel de protección especial en su condición de personas migrantes, toda vez que no cuentan con todas las facilidades para realizar trámites ante las autoridades nacionales. Cabe señalar que, el presente criterio engloba a los anteriores, dado que, de inicio a fin, debe considerarse la calidad de las personas mexicanas residentes en el extranjero, así como las facilidades que esta autoridad administrativa debe brindarles a efecto de que estén en posibilidad de ser incluidos en la LNE-Extranjero.

En razón de lo anterior, esta CNV advierte la necesidad de señalar que en la interpretación de una norma jurídica y su correlativa aplicación deben trascender sus alcances jurídicos para garantizar el ejercicio de un derecho fundamental; es por ello, que el INE, por conducto de la DERFE, como máxima autoridad en materia registral, en el ámbito de sus atribuciones, y con la finalidad de implementar mecanismos que faciliten la participación en la vida política del país, por parte de las y los connacionales radicados en el extranjero, podrá rectificar determinadas inconsistencia que se han advertido en el procesamiento de las Solicitudes



Instituto Nacional Electoral

Individuales de Inscripción a la LNE-Extranjero, como lo son las relativas a la firma o huella digital en la copia de la CPV.

Lo anterior tiene como propósito tomar las medidas administrativas compensatorias en pro de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, garantizando con ello su derecho al sufragio extraterritorial, premisa que se considera una acción afirmativa, en términos de la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> (énfasis añadido):

**DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.  
METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE  
EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**

Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) **efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares**. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto -para confirmar la rigurosa necesidad de la medida- o uno ordinario -para confirmar su instrumentalidad-. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.



Instituto Nacional Electoral

de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado.

La procedencia de esta propuesta también encuentra apoyo en lo señalado por la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia 29/2002, referida previamente, bajo el rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”, en la que establece que interpretar en forma restrictiva los derechos fundamentales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que es procedente realizar una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos, hipótesis que se cumple con las modificaciones referidas.

De esta manera, la recomendación que se formula a la DERFE a través del presente Acuerdo contribuirá a que un mayor número de ciudadanas y ciudadanos en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio, reforzando de esta manera el sistema democrático del país, al generar una mayor participación ciudadana en las próximas contiendas electorales del PEF y los PEL 2023-2024.

Por las consideraciones expuestas, esta CNV estima conveniente recomendar a la DERFE aplique el *Procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para atender las insuficiencias contenidas en las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, recomendando cuáles deben ser subsanadas por la autoridad electoral y cuáles requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y concurrentes 2023-2024*, relativas a diferencias menores o ausencia de firma en la copia de la CPV; ausencia del anverso o reverso de la CPV; comprobantes de domicilio con vigencia mayor a tres meses, sin vigencia, incompletos o con nombre diferente al solicitante, siempre y cuando dichas solicitudes cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad, y que los registros correspondientes se integren a la adenda de la LNE-Extranjero, informando de ello a la ciudadanía de conformidad con lo establecido en el procedimiento antes referido.

De igual manera, esta CNV considera indispensable sugerir a la DERFE que implemente las medidas necesarias para que los registros de las y los ciudadanos que sean incluidos en la adenda de la LNE-Extranjero, no aparezcan en la Lista



Instituto Nacional Electoral

Nominal de Electores Definitiva con Fotografía correspondiente al territorio nacional, tales como testar de manera individual los registros que correspondan o reimprimir los cuadernillos, dependiendo de los tiempos y posibilidades técnicas.

Asimismo, esta CNV considera conveniente recomendarle a la DERFE que, en el resto de inconsistencias o presuntas irregularidades, la aclaración podrá ser realizada por la ciudadanía solicitante, para lo cual la DERFE informará de manera personalizada las causas y requisitos para aclarar su solicitud y, una vez recibida la documentación, será revisada y valorada para su inclusión a la LNE-Extranjero, de manera que el resultado de dicho análisis será informado de manera puntual a la ciudadanía, conforme al procedimiento estipulado para ello.

Finalmente, se recomienda a la DERFE que aplique el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, que se anexan al presente acuerdo y forman parte integral del mismo, con la finalidad de informar oportunamente a la ciudadanía en el extranjero sobre la procedencia o improcedencia de su incorporación en la LNE-Extranjero.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho, esta Comisión Nacional de Vigilancia en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

## ACUERDOS

**PRIMERO.** Se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para determinar cuáles son subsanables por la DERFE y cuáles deberán ser solventadas por la ciudadanía, de conformidad con los argumentos expuestos en el Considerando Tercero, y que se anexan al presente acuerdo y forman parte integral del mismo.

**SEGUNDO.** Se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tenga por subsanadas las inconsistencias identificadas en las solicitudes de inscripción individual a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, relativas a diferencias menores o ausencia de firma en la copia de la CPV; ausencia del anverso o reverso de la CPV; comprobantes de domicilio con vigencia mayor a tres meses, sin vigencia, incompletos o con nombre diferente al solicitante, en términos del considerando tercero del presente Acuerdo.



Instituto Nacional Electoral

Adicionalmente, en el caso de que se reciba a más tardar el 28 de abril de 2024, información superviniente que fundamente la improcedencia de alguna solicitud de inscripción individual a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, ésta será valorada por la DERFE para determinar la procedencia de la solicitud.

**TERCERO.** Hágase del conocimiento de las personas integrantes de la Comisión del Registro Federal de Electores y de la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el contenido aprobado en el presente acuerdo, para los efectos procedentes.

**CUARTO.** Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS**

*(PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, MORENA Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA)*

**Presidente**

Lic. Alejandro Sosa Durán

**Secretario**

Mtro. Juan Gabriel García Ruiz

**El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Extraordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 21 de abril de 2024.**

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.

